

### IMPLEMENTASI PROGRAM KARBON HUTAN BERAU (PKHB) DALAM KERANGKA REDD DI KAB. BERAU PROVINSI KALIMANTAN TIMUR

**Frentika Wahyu Retnowatik**

*Dosen Ilmu Hubungan Internasional  
Universitas Mulawarman*

#### ABSTRACT

*The primary purposes of this paper are, first, to identify the Berau Forest Carbon Program Implementation and the second to analyze the response from the international community and the efforts from National and Berau District in reducing emission from deforestation and forest degradation. This paper using qualitative research method, with descriptive analytic, which describes the factors that caused obstacle in Berau Forest Carbon Program Implementation and then try to analyze the respons and efforts of National and Berau District Government in reducing that factor. The data shows that there were several obstacles in Berau Forest Carbon Implementation. On Internal sector (1) The understanding of Reducing Emission from Deforestation and Degradation program and Berau Forest Carbon Program, (2) The Institutional of BFCP, and (3) The Coordination among sectoral. The external factors caused by (1) The budgeting, (2) The management of Natural Resources Paradigm, (3) The modest of government participation, Indigenous People and Multi stakeholders in forestry rules making process. The results show the respons both national and local government, there are five National Planning Strategies by Changing the Forestry rules and Forest Sustainable Management Paradigm and also enhancing the indigenous people and multistakeholders participation.*

**Keywords:** *BFCP Implementation, Internal and External Obstacles, the Government effort.*

#### Pendahuluan

Dalam rangka memenuhi kebutuhan dan keberlangsungan hidupnya, manusia melakukan berbagai cara. Dengan menggunakan kemajuan teknologi dan cara berpikir yang modern maka dilakukan kegiatan ekstraktif dan eksploratif, konversi lahan, rekayasa genetika yang bisa segera menghasilkan produk-produk yang unggul dan dalam waktu yang cukup singkat. Lambat laun kegiatan tersebut menimbulkan efek yang berbahaya baik bagi manusia dan alam itu sendiri. Perubahan iklim merupakan salah satu fenomena yang sedang terjadi saat ini, sebagai akumulasi dari kegiatan manusia yang secara *massive* menghasilkan Gas Rumah Kaca (GRK) secara terus-menerus.

Sejarah panjang Rezim lingkungan hidup internasional mengatur dan membahas serta mencari jalan keluar dari kondisi kerusakan lingkungan yang telah terjadi. Hingga secara hukum dibentuk Protokol Kyoto yang dihasilkan dalam UNFCCC 3 di Kyoto, Jepang. Dalam Protokol Kyoto diatur mengenai

prinsip *Common But Differentiated Responsibilities* (CBDR) bagi negara Annex I untuk menurunkan emisi GRK-nya hingga level 5% dari tingkat emisi tahun 1990 menjelang 2008-2012.

Namun hingga penghujung pelaksanaannya Protokol Kyoto tidak menunjukkan hasil yang signifikan karena beban yang dimaksudkan hanya untuk negara-negara maju, sementara negara berkembang tidak menanggung tanggung jawab tersebut. Hingga dalam UNFCCC ke 11 (2005) di Montreal, Kanada, diusulkan sebuah ide untuk pengurangan emisi dari deforestasi di negara berkembang (RED). Kemudian dalam UNFCCC ke 13 2007 di Bali disepakati Bali Road Map sebagai jalan tengah dan sekaligus ditetapkan REDD sebagai mekanisme pengganti Protokol Kyoto di tahun 2012 nanti.

Sebagai respon atas proses negosiasi tersebut, Indonesia melaksanakan studi analisis mengenai kesiapan baik dari aspek metodologi, kebijakan dan kelembagaan. Tahap awal direncanakan akan dilaksanakan pada 21 *Demonstration Activities* dengan melibatkan berbagai mitra kerjasama. (<http://www.environmentalism.wordpress.com/2009/03/04/redd-project-in-indonesia/>).

Pemilihan wilayah pelaksanaan program *Demonstration Activities* dilakukan berdasarkan jenis ekosistem dan luasan hutan yang ada. Untuk provinsi Kalimantan Timur sendiri, dipilih Kabupaten Berau dan Malinau sebagai *Project Implementation*. Fokus tulisan ini pada kegiatan implementasi Program Karbon Hutan Berau, dimana bersama *The Nature Conservancy* (TNC) program awalnya adalah konservasi lingkungan. Namun dengan adanya gagasan mengenai REDD maka dikembangkanlah program hutan karbon. Selanjutnya akan dibahas mengenai “apa saja hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan Program Karbon Hutan Berau, serta respon dan upaya yang dilakukan oleh pemerintah nasional dan kabupaten Berau dalam menanggulangi hambatan yang dihadapi?”

### **Kerangka Pemikiran**

Menganalisis sebuah kebijakan tidak dapat dipisahkan dengan persoalan bagaimana implementasi / pelaksanaan kebijakan tersebut. Dengan menggunakan kerangka *top-down* dan *bottom-up* dapat diukur tingkat implementasi yang diinginkan. David Mazmanian mengemukakan enam syarat agar sebuah implementasi berjalan efektif:

1. Adanya tujuan yang jelas dan konsisten, sehingga dapat menjadi standar evaluasi legal dan sumber daya;
2. Adanya dasar / teori yang jelas atau tepat (kausal), sehingga dapat dipastikan agar kebijakan yang sedang dijalankan dapat melahirkan sebuah perubahan,

3. Adanya struktur implementasi yang disusun secara legal untuk membantu pihak-pihak yang mengimplementasikan kebijakan dan kelompok-kelompok yang menjadi sasaran kebijakan;
4. Para pelaksana implementasi (*Stakeholders*) yang ahli dan berkomitmen untuk melaksanakan dan mencapai tujuan analisis,
5. Dukungan dari kelompok kepentingan dan “penguasa” di legislatif dan eksekutif;
6. Perubahan dalam kondisi sosio-ekonomi yang tidak melemahkan dukungan kelompok dan penguasa atau tidak meruntuhkan teori kausal yang mendasari kebijakan. (Wayne Parsons: 2001:hal 488)

Dari enam indikator diatas, dapat diukur efektivitas implementasi dari suatu kebijakan. Pendekatan *top-down* yang dianut Sabatier dan Mazmanian menekankan hubungan antara keputusan dengan pencapaian, perumusan dengan implementasi, potensi hierarki dengan pembatasan implementasi untuk mencapai tujuan legal yang didefinisikan dalam kebijakan. Sedangkan pendekatan *bottom-up* didasarkan pada signifikansi hubungan antara aktor-aktor yang terlibat dalam suatu kebijakan atau problem dengan pembatasan hirarkhi formal didalam kondisi tersebut.

Kedua pendekatan diatas memiliki cara pandang yang berbeda, jika *top-down* memfokuskan pada keputusan, kekuasaan dan potensi pembuat keputusan untuk menimbulkan perubahan di dalam masyarakat dianggap sebagai sebuah problem dari pengembangan model kontrol dan pembelajaran elite yang efektif. Sementara pendekatan model *bottom-up* menyatakan bahwa implementasi adalah sebuah proses pembuatan kebijakan dan (kemungkinan) pemberdayaan terhadap pihak-pihak yang dianggap sebagai target dari keputusan. Preferensi model *top-down* adalah pada tingkatan, hierarkhi, kontrol dan pembatasan, sedangkan model *bottom-up* lebih memilih ruang, jaringan atau pasar.

Sementara itu Lewis A. Gunn menjelaskan ada 10 hal yang menyebabkan implementasi sulit untuk dilaksanakan:

1. Keadaan eksternal yang tidak mendukung lembaga pelaksana
2. Ketersediaan waktu dan sumber daya yang memadai untuk pelaksanaan program,
3. Kendala akan sumber daya tidak hanya secara keseluruhan tetapi pada setiap tahapan dan proses implementasi antaranya harus benar-benar tersedia,
4. Kebijakan yang diimplementasikan berdasarkan teori yang valid tentang hubungan sebab akibat,
5. Hubungan antara sebab-akibat yang sedikit, walaupun ada hanya sebatas hubungan *intervening links*,

6. Adanya sebuah lembaga implementasi yang tunggal, independen, jika ada keterlibatan dengan instansi lain sifatnya sangat minim,
7. Tingkat pemahaman yang lengkap dan setuju mengenai tujuan yang ingin dicapai; dan kondisi ini bertahan selama proses pelaksanaan,
8. Dalam upaya mencapai tujuannya, ditentukan secara detail, lengkap dan terstruktur dengan sempurna tugas yang akan dilakukan oleh masing-masing peserta,
9. Adanya komunikasi dan koordinasi dari berbagai elemen atau lembaga yang terlibat program,
10. Adanya kewenangan yang dapat menuntut dan memperoleh ketaatan sempurna. (Wayne Parsons: 1995: page 465)

Dari penjelasan diatas, dapat dijadikan sebagai alat untuk menganalisis kebijakan yang sedang dijalankan REDD dalam menyelesaikan masalah lingkungan (perubahan iklim) dibandingkan dengan perjanjian sebelumnya (Protokol Kyoto). Dari 10 poin tersebut akan ditemukan mengapa dalam pelaksanaan programnya REDD mengalami hambatan, dan pada akhirnya mengupayakan jalan keluarnya.

REDD disepakati sebagai sebuah norma baru dalam rezim lingkungan hidup internasional, hal ini diawali karena kualitas instrinsik dalam REDD itu sendiri. Secara universal dan rasional diakui bahwa perubahan iklim memerlukan tindakan yang nyata. Sementara mekanisme pengganti Protokol Kyoto yang segera berakhir pada 2012 nanti juga hingga saat ini belum sepenuhnya disepakati.

Mengajak negara-negara berkembang yang memiliki hutan untuk mengadopsi tiga mekanisme pelaksanaan REDD, yaitu *insentif* bagi negara yang berhutan, insentif yang didapatkan harus *sesuai dengan pelaksanaan pembangunan ekonomi domestik*, serta *adanya partisipasi masyarakat terutama sekitar hutan dalam pelaksanaan mitigasi perubahan iklim*. ([www.globalcanopy.org](http://www.globalcanopy.org))

Sebelum diadopsi menjadi perangkat hukum aturan domestik dalam suatu negara. REDD wajib dipahami sebagai sebuah keharusan, *awareness*, benar adanya dan ilmiah, karena data-data yang ada memang telah menunjukkan bahwa perubahan iklim telah menjadi hal yang harus segera diantisipasi. Dari penelitian ilmuwan yang tergabung dalam COP/MOP menemukan hutan sebagai salah satu alternatif solusi bagi perubahan iklim yang ditindaklanjuti dalam UNFCCC.

Sebuah eksternalitas dalam ekonomi politik dipelajari pula sebagai sebuah usaha menjembatani permasalahan lingkungan hidup. Dari sudut ekonomi, dibahas mengapa perubahan iklim bisa terjadi. Tingkat emisi Gas Rumah Kaca

yang terus meningkat tak lain karena pengaruh eksternalitas negatif: ketidaksepakatan antar negara-negara dalam UNFCCC dalam program *Clean Development Mechanism* dan mekanisme lainnya dari Protokol Kyoto (*Joint Implementation*, dan *Emissions Trading*). (Hartono: 2010: hal 52)

Internalisasi eksternalitas dianggap efektif dalam memecahkan berbagai persoalan lingkungan. Karena solusi yang ditawarkan menyentuh akar permasalahan (yaitu tidak diperhitungkannya biaya kerusakan lingkungan akibat naiknya emisi GRK) dan bukan *immediate cause* (sebab langsung emisi GRK, yaitu kenaikan suhu bumi). Eksternalitas negatif dalam konteks lingkungan hidup dibahas oleh Emil Salim. (Hartono: 2010: hal 50) Menurutnya persoalan hidup muncul karena manusia mengabaikan eksternalitas negatif akibat kegiatan ekonomi, fenomena ini sering juga disebut sebagai kegagalan pasar. Dengan alasan tersebut Emil Salim mendukung pendapat tentang perlunya intervensi pemerintah dalam pasar untuk memperbaiki eksternalitas yang ada. Meskipun begitu dalam proses menginternalisasi eksternalitas negatif yang terjadi, dalam kenyataannya masyarakat sulit untuk melakukannya karena beberapa hal berikut:

1. Adanya tindakan *free rider*, seringkali sebuah kesepakatan dibuat untuk melakukan tindakan atau upaya tertentu. Namun tidak jarang dalam pelaksanaannya ada individu atau kelompok bahkan negara yang justru bersikap kontraproduktif. Kondisi demikian justru akan memunculkan solusi “*voluntary*” dalam mengatasi eksternalitas menjadi tidak efisien.
2. Adanya *imperfect information* (informasi yang tidak sempurna) tentang seberapa besar nilai kompensasi yang dibutuhkan untuk mengatasi eksternalitas. Tentunya hal ini akan melalui perundingan atau negosiasi yang panjang dan bertahap.
3. Adanya biaya transaksi. Hal ini terkait dengan upaya mengatasi eksternalitas melalui proses hukum. Biaya yang cukup besar dan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang perlu ditegakkan lagi.
4. Adanya persoalan yang terkait dengan pelaksanaan internalisasi eksternalitas yaitu berupa ketidakpastian *output* yang dihasilkan dan perbedaan akses.

Karena masyarakat sulit untuk menginternalisasi eksternalitas yang ada maka, intervensi pemerintah sebagai regulator untuk mengoreksi pasar yang terkena eksternalitas sangat diharapkan. Internalisasi program mitigasi terhadap deforestasi dan degradasi hutan REDD di tiap negara dilakukan melalui mekanisme dan tahapan yang berbeda. Bagi Indonesia implementasi tahap awal REDD dilaksanakan berdasarkan mitra pelaksana dan obyek dari pelaksanaan program REDD tersebut.

Sebagai sebuah isu baru, pelaksanaan program REDD di negara-negara yang memiliki hutan merupakan sebuah proses internalisasi sebuah norma. Hal ini dibarengi dengan mengadopsi peraturan dalam REDD kedalam perangkat hukum domestik. Perubahan paradigma pengelolaan SDA juga dilakukan karena dengan perubahan pola pembangunan yang semula *business as usual* menjadi *sustainable*, maka REDD dapat lebih mudah diterima sebagai sebuah mekanisme pengendalian perubahan iklim dibandingkan mekanisme CDM.

Dari penjelasan diatas, akan dilihat upaya REDD dalam menyelesaikan masalah lingkungan (perubahan iklim) dibandingkan dengan perjanjian sebelumnya (Protokol Kyoto). Kemudian oleh PKHB melalui TNC diadopsi sebagai sebuah program berskala lokal yang dalam implementasinya mengalami hambatan, kemudian diupayakan jalan keluarnya.

### Hasil Penelitian dan Pembahasan

Dari total luasan wilayah di kabupaten Berau, 70%-nya (1,94 juta ha) adalah merupakan hutan dengan komposisi: 26% adalah hutan lindung, 44% hutan produksi dan 30% adalah kawasan budidaya non-kehutanan. Dengan luas tutupan hutan yang demikian didapati bahwa kabupaten Berau memiliki areal hutan yang cukup luas. Akan tetapi karena mudahnya pembuatan dan pembukaan izin lahan menyebabkan lajunya deforestasi dan konversi lahan.

Mengacu pada penyebab deforestasi dan degradasi masih terdapat perbedaan persepsi mengenai penyebab dari deforestasi dan degradasi hutan. Berikut merupakan klasifikasi penyebab Deforestasi dan Degradasi hutan dari Kementrian Kehutanan Indonesia:

**Tabel: 1 Klasifikasi Kegiatan Deforestasi dan Degradasi Hutan**

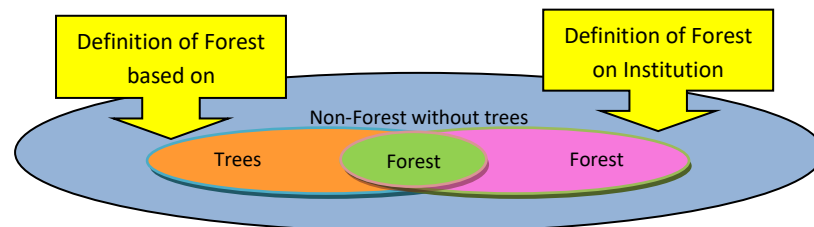
Deforestasi dan Degradasi Hutan		Kegiatan
Deforestasi	Terencana	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemekaran Wilayah</li> <li>2. Konversi Hutan di Kawasan Hutan yang disetujui (RTRW)</li> <li>3. Konversi hutan di APL</li> <li>4. Ijin Kuasa pertambangan di kawasan Hutan</li> <li>5. Ijin perkebunan di kawasan Hutan</li> </ol>
	Tidak Terencana	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perambahan</li> <li>2. Kebakaran Hutan</li> <li>3. Klaim Lahan yang berujung Konsesi</li> </ol>
Degradasi Hutan	Terencana	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ijin IUPSHHK HA di hutan alam</li> <li>2. IUPHHK HTI di hutan alam yang masih baik</li> </ol>
	Tidak Terencana	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Illegal Cutting (pemanenan diluar jatah tebang / etat)</li> <li>2. Illegal Logging</li> <li>3. Kebakaran Hutan kecil oleh faktor alam</li> <li>4. Kebakaran</li> </ol>

Sumber: RanStraNas REDD\* Versi 18 November 2010, hal 38

Tabel di atas menunjukkan berbagai kegiatan yang mengakibatkan deforestasi dan degradasi hutan bisa saja disebabkan oleh kegiatan yang terjadi karena faktor alamiah hutan tersebut. Hal ini tentu saja cukup menjadi kendala tersendiri dalam upaya penanggulangannya. Salah satu faktor penyebab degradasi yang banyak terjadi adalah kebakaran hutan di pulau Kalimantan (pada saat musim kemarau), kebakaran yang terjadi lebih disebabkan oleh adanya lapisan batu bara pada permukaan tanah, sehingga kejadiannya seringkali terjadi tiba-tiba.

Dalam pelaksanaan programnya PKHB melibatkan kemitraan dengan pemerintah kabupaten Berau dan TNC serta GTZ ForClima. Selain itu diikutsertakan instansi-instansi dan LSM serta masyarakat setempat. Meskipun pada tataran aturan dan kesiapan antar sektor telah sesuai namun tetap saja isu kehutanan menjadi sulit ketika sampai pada meja perundingan. Hal ini dikarenakan isu kehutanan tidak pernah lepas dari pengaruh isu-isu lainnya. Meskipun masih banyak sumber-sumber emisi yang tidak terhitung, dan bisa saja sumber emisi tersebut sangat potensial menjadi bagian dari pemecahan masalah emisi. Sumber emisi lain yang dimaksud adalah kegiatan alih guna lahan diluar kawasan hutan dan non-hutan. Hal ini dapat dijumpai pada kawasan rawa gambut yang dikonversi menjadi areal perkebunan.

#### Skema : 1 Konsepsi KBK VS KBNK dalam Program REDD



Sumber: PKPL Kab. Berau

Dari gambar di atas PKHB-REDD berada pada lingkaran hijau, dimana program yang dilaksanakan berada pada kawasan hutan yang masih memiliki tegakan pohon didalamnya. Sehingga sepenuhnya kawasan yang menjadi pelaksanaan PKHB berada dalam kewenangan Kementerian Kehutanan.

Secara global negosiasi perubahan iklim menunjukkan arah yang boleh dikatakan tidak berhasil, namun dalam pelaksanaan PKHB dapat dijadikan sebagai contoh bagi kabupaten lainnya di Indonesia bahkan bagi negara lain, bagaimana sebuah isu global diupayakan menjadi sebuah inisiatif pada tingkat lokal. Terlepas dari segala konflik yang terjadi PKHB tetap menjadi sebuah upaya perubahan paradigma terhadap pengelolaan lingkungan hidup. Disisi

yang lain kontribusi dari TNC menjadi sebuah paradox dari keengganan Amerika Serikat dalam negosiasi perubahan iklim global.

Dalam implementasi Program Karbon Hutan Berau terdapat beberapa hambatan yang dihadapi antara lain:

#### **Hambatan Internal**

Pemahaman REDD sebagai sebuah isu baru seringkali dipandang sebagai sebuah kesempatan bagi negara berkembang untuk mendapatkan finansial dari negara maju menjadi sebuah hal yang sulit dilaksanakan. Untuk mendapatkan insentif dari REDD, sebuah negara yang memiliki hutan haruslah memperbaiki tata kelola kehutanannya yang masih memiliki kekurangan disana-sini. Insentif REDD sendiri akan turun ke negara-negara yang telah memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan dalam REDD antara lain telah terjadi penurunan tingkat emisi karbon.

PKHB didirikan untuk membantu meningkatkan kapasitas lembaga publik dan lembaga masyarakat yang ada di kabupaten Berau, mendorong dan menguatkan kerangka kerja peraturan dan hukum untuk mendukung strategi pembangunan rendah emisi, serta meningkatkan transparansi, akuntabilitas dan praktik tata kelola yang baik. Sebagai bagian dari strategi ini, PKHB akan mendukung dan membantu terbentuknya Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) di setidaknya satu kecamatan. Hal ini dilakukan untuk memperkenalkan pengelolaan bentang alam hutan dan tata kelola hutan di Kabupaten Berau. Pembagian peran dan fungsi dalam kelompok Kerja REDD Berau yang merupakan wadah dari beberapa institusi baik Pemerintah Kabupaten Berau, kalangan swasta, perguruan tinggi dan lembaga non-pemerintah masih belum difahami dengan baik sehingga masih ada perbedaan persepsi dalam hal *ownership* dari program PKHB. Hal ini tentunya berdampak pula pada pelaksanaan tugas dan fungsi dari POKJA REDD itu sendiri.

PKHB dibangun dengan semangat untuk menyatukan arah kebijakan pembangunan di Kabupaten Berau sehingga memungkinkan berkembangnya upaya-upaya penanggulangan laju deforestasi dan degradasi hutan di Kabupaten Berau. Karenanya PKHB diupayakan untuk mendorong proses perencanaan terpadu di tingkat kabupaten untuk menghasilkan rencana tata ruang dan alokasi pemanfaatan lahan yang berimbang dari segi ekonomi, sosial dan ekologi berdasarkan prinsip-prinsip kesesuaian dan daya dukung lahan. Hasil dari pendekatan ini adalah tercapainya kesepakatan bersama dari para pemangku kepentingan mengenai tata ruang dan pemanfaatan lahan yang mendukung pembangunan rendah emisi, dan memprioritaskan pemanfaatan lahan terdegradasi untuk pengembangan perkebunan sawit, hutan tanaman, dan tujuan lainnya.



PKHB merupakan perwakilan berbagai instansi dari sektor yang berbeda. Dengan menempuh mekanisme ini, diharapkan koordinasi lintas sektor dapat lebih harmonis dan menuju satu pandangan yang sama bagi upaya pengembangan REDD. Namun dalam perjalanannya, koordinasi ini bukanlah sebuah proses yang mudah. Benturan kepentingan pada berbagai sektor baik kehutanan, pertanian, perkebunan, pertambangan dan energi, serta infrastruktur menyebabkan proses pengambilan keputusan menjadi lebih argumentatif dalam kurun waktu yang cukup panjang. Harus diakui bahwa pelaksanaan pembangunan saat ini tidak berjalan sebagaimana mestinya dikarenakan beberapa sebab. *Pertama* pendekatan dalam mengelola pembangunan yang ditempuh Indonesia dan dunia umumnya adalah pendekatan sektoral, sebaliknya pendekatan lingkungan bertumpu pada konsep keterkaitan antar komponen ekosistem, sehingga perlu diusahakan tumbuhnya hubungan hubungan keterkaitan lintas sektoral dalam pembangunan nasional dan internasional.

Sebab *kedua* adalah tidak tertampungnya biaya dan manfaat lingkungan dalam mekanisme pasar. Sehingga segala hal yang berkaitan dengan kerusakan lingkungan termasuk pembuangan limbah dan reklamasi lahan bekas pertambangan tidak diperhitungkan dalam mekanisme pasar. Sebab *ketiga* adalah jangkauan waktu. Pola pembangunan berkelanjutan dengan wawasan lingkungan memerlukan penglihatan dengan jangkauan jangka panjang. Proses penciptaan keanekaragaman hayati, pencemaran lingkungan dan kerusakan lingkungan tidaklah berlangsung dalam jangka waktu pendek, tetapi berlangsung lambat. Begitu pula hasil dari ikhtiar pengembangan lingkungan hidup tidak terasa dalam jangka waktu jangka pendek. Dalam kehidupan politik hal-hal jangka pendek lebih menarik dan lebih penting ketimbang hal-hal yang bersifat jangka panjang. Sebab *keempat* yang menjelaskan lambat berkembangnya pelaksanaan pembangunan berkelanjutan adalah kekurangan tenaga ahli. Selain itu tidak adanya hubungan antar sektor menyebabkan setiap permasalahan selalu merujuk pada kewenangan atas obyek tersebut. Sehingga seringkali permasalahan yang terjadi dalam skop lintas sektor cenderung bias bentuk penyelesaiannya.

Tak kalah penting juga mengenai Teknologi Penghitungan Karbon. Hal ini berkaitan langsung dengan pemberian nilai bagi sebidang lahan berhutan yang berpotensi menyimpan karbon. Tingkat ketepatan hitungan seberapa banyak jumlah karbon yang tersimpan. REDD+ merupakan konsep berbasis kinerja sehingga kegiatan pengukuran emisi karbon PKHB di tingkat kabupaten akan menjadi sangat penting. Tingkat referensi emisi di kabupaten sedang dikembangkan berdasarkan analisa menyeluruh terhadap data sejarah dan pemicu utama deforestasi di masa mendatang.

PKHB akan menerapkan sistem pengukuran, pelaporan dan verifikasi (MRV) yang kuat dan terpercaya dengan mempertimbangkan faktor kebocoran (*leakage*) dan isu-isu lainnya. Kerangka kerja penghitungan karbon di kabupaten Berau akan menjadi bagian dalam sistem penghitungan di tingkat nasional dan provinsi yang selama ini masih dalam tahap pengembangan. Seluruh pengurangan emisi akan diverifikasi secara independen oleh pihak ketiga dengan menggunakan standar dan praktik yang diakui oleh dunia internasional. Tentunya dengan bantuan perangkat teknologi baru seperti citra satelit dan pembuatan model komputer akan memudahkan penghitungan cadangan karbon secara cepat dan tepat.

### **Hambatan Eksternal**

Ada sejumlah tantangan yang dihadapi negara-negara berkembang seperti Indonesia dalam membangun kapasitas dan sumber-sumber pendanaan untuk kegiatan mitigasi maupun adaptasi, serta kegiatan pembangunan untuk mentransisikan perekonomian yang "*Climate-friendly*". Terkait dengan hibah REDD senilai US\$ 1 miliar dari Norwegia untuk penanganan perubahan iklim di Indonesia. Susilo Bambang Yudhoyono menegaskan bahwa dunia belum sepenuhnya percaya pada kredibilitas institusi negara-negara penerima insentif REDD, termasuk Indonesia. (KOMPAS edisi 11 Juni 2010).

Dana hibah yang diterima Indonesia diperuntukan hanya untuk program mitigasi saja. Dana yang didapatkan akan dikelola oleh institusi keuangan Indonesia yang beroperasi dengan standar keuangan internasional (*trust fund*). Khususnya standar transparansi, akuntabilitas dan penerapan *safe guard* (untuk memastikan tidak ada persoalan sosial dalam program REDD).

Sementara itu pelaksanaan program Karbon Hutan merupakan program yang sangat membutuhkan alokasi dana yang cukup besar. Meskipun saat ini dana program sepenuhnya menjadi tanggungan TNC. Terdapat kekhawatiran seputar pelaksanaan mekanisme REDD yang disepakati sebagai kewajiban bagi negara-negara pemilik hutan, dimana umumnya adalah negara berkembang. Hal ini menyalahi prinsip *Common but Differentiated Responsibilities* (sama tetapi berbeda tanggung jawab) yang menjadi prinsip dasar pengurangan emisi karbon global. Sementara saat ini yang banyak menjadi pembahasan adalah persoalan secara fisik dan teknis dari mekanisme REDD (pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan).

Sedangkan masalah tata kelola pendanaan tidak dibahas, hal ini berkaitan dengan kepada siapa nantinya dana REDD, digunakan untuk apa saja dana tersebut, dan bagaimana pembagian insentif bagi masyarakat yang hidup di / sekitar hutan. Hal ini tentu saja akan menjadi faktor penyebab konflik pada saat implementasi penuh REDD. (Kompas, 12 November 2010: 13).

Mengingat cakupan atau ruang lingkup PKHB, kemungkinan besar dibutuhkan dana tambahan untuk memperluas strategi berbasis tapak agar dapat mencakup wilayah yang lebih luas lagi, terutama strategi untuk perkebunan kelapa sawit yang memerlukan biaya tinggi. Dana tambahan juga diperlukan untuk memanfaatkan peluang, seperti pembelian kuota atau jatah penebangan dan untuk kegiatan tambahan lainnya, seperti restorasi ekosistem dan konservasi mangrove.

Potensi investasi swasta dan dana yang dibayarkan berdasarkan kinerja akan dicari selama periode percontohan melalui kesepakatan untuk melakukan pembelian pengurangan emisi pada saat kerangka kerja internasional dan nasional sudah dibangun sehingga dimungkinkan skema kredit karbon yang dapat diuangkan. Mekanisme seperti ini memiliki potensi menghasilkan keuntungan yang nyata untuk membiayai dan memastikan keberlangsungan kegiatan program ke depan dibawah PKHB.

Sejak ditandatanganinya perjanjian antara Indonesia dan Norwegia pada tanggal 27 Mei 2009 di Oslo, Norwegia tentang deforestasi dan degradasi hutan. Maka langkah awal paska penandatangan *Letter of Intent* antara Indonesia dan Norwegia yang berjangka waktu 2 tahun adalah pemberlakuan Moratorium. Pemberlakuan Moratorium ini dilaksanakan pada kawasan hutan gambut dan hutan alam. Moratorium diusulkan selama 5 tahun didasarkan pada pertimbangan waktu yang dibutuhkan untuk menata ulang pengelolaan hutan alam dan gambut.

Mekanisme pendanaan REDD dihadapkan pada beberapa pilihan. Apakah sebaiknya negara maju menyediakan dana untuk memberikan penghargaan bagi negara-negara yang dapat mengurangi emisinya dari deforestasinya? Atau apakah sebaiknya pengurangan emisi ini dikaitkan dengan sistem perdagangan karbon yang berbasis pasar? Kita perlu mencari sistem pasar yang paling sesuai. Peneliti dan para pembuat kebijakan mulai menyadari bahwa skema REDD tidak menjadi solusi yang cocok untuk semua keadaan di setiap negara. Pemberian kompensasi senilai 1 miliar dollar AS (Rp. 90 triliun) oleh Pemerintah Norwegia sebagai bentuk dukungan terhadap pemerintah Indonesia, yang bertekad menurunkan emisi karbon 26% tahun 2020 secara mandiri dan 41% dengan bantuan negara lain. Moratorium disepakati akan dilaksanakan dalam 3 tahap sampai tahun 2013.

Paradigma yang dianut selama ini adalah developmentalistik yang berdampak buruk terhadap pembangunan ekonomi dengan sasaran utamanya pertumbuhan ekonomi. Pola pembangunan seperti ini menyebabkan kemiskinan secara struktural dan kehancuran Sumber Daya Alam serta keanekaragaman hayati sebagai akibat eksploitasi yang berlebihan untuk

memenuhi kebutuhan ekonomi. Dampak tersebut semuanya berpangkal dari pemahaman yang keliru tentang pembangunan, seolah-olah pembangunan hanya menyangkut kebutuhan ekonomi saja. Cara pandang ini semakin dipacu oleh adanya pemahaman yang melihat Sumber Daya Alam sekadar mempunyai nilai ekonomis untuk dieksploitasi tanpa melihat sisi genetis, kultural, hidrologis, klimatologis, bahkan spiritual, budaya terabaikan sama sekali. (A. Sonny Keraf: 2010: hal120)

Kebijakan kehutanan periode Orde Baru berpusat pada skala besar dan melibatkan hanya beberapa gelintir pelaku di tingkat pusat. Hak dan akses atas sumber daya alam diberikan atas dasar patronase politik, yang menguntungkan pihak yang berkuasa saat itu dan pelaku bisnis tertentu. Pada tahun 1995, misalnya pemerintah telah mengeluarkan izin pengelolaan hutan kepada 585 HPH yang menguasai 62 juta hektar hutan, atau hampir separuh dari seluruh hutan Indonesia saat itu. (Iwan J. Azis, 2010: 331).

Tata kelola pemerintahan yang kurang bersih serta *money politics* berperan penting dalam kebijakan pengelolaan hutan dan implementasinya. Kebijakan hutan yang tidak tepat dan pelaksanaan kegiatan yang melenceng dari aturan mengakibatkan degradasi hutan yang parah. Hutan yang rusak dan terbuka memfasilitasi perambahan hutan untuk keperluan penggunaan lainnya, misalnya pembukaan lahan untuk kegiatan pertanian. Konversi lahan hutan ke penggunaan lainnya, termasuk usaha pertanian dan perkebunan, merupakan salah satu penyebab deforestasi yang penting di Indonesia. Pada tahun 1998 seiring dengan reformasi, kebijakan kehutanan mulai menunjukkan kecenderungan kearah yang lebih prodaerah dan promasyarakat. Perubahan ini terutama menjanjikan dimungkinkannya inisiatif lokal yang lebih besar dalam pengelolaan hutan, kontras dengan pengelolaan hutan sebelumnya yang sangat ditentukan oleh pusat.

Begitu kepala daerah diberi otoritas untuk memberikan izin pemungutan dan pemanfaatan hasil hutan, maka mereka yang wilayahnya masih berhutan segera menerbitkan izin-izin pembalakan hutan atas nama masyarakat lokal (Iwan J. Azis, 2010:336). Pemberian izin-izin di daerah ini sama sekali tidak mengindahkan kaidah ekologis dan lingkungan, tujuan utamanya adalah meningkatkan pendapatan masyarakat dan Pendapatan Asli Daerah. Selain itu terdapat pula masalah *tenurial*, karena banyaknya izin yang dikeluarkan tumpang tindih dengan izin penguasaan hutan yang sebelumnya berada di tangan pusat (Iwan J. Azis, 2010: 337).

Salah satu pesan yang diusung oleh prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang sehat adalah terwujudnya *democratic governance*. Dalam tatanan ini, peranserta penduduk tidak dibatasi hanya pada dukungan terhadap kebijakan

pemerintah serta akses untuk menikmati hasilnya, tetapi juga pada keleluasaan untuk menyampaikan *voice* dan kesempatan untuk merentangkan pilihan-pilihan. Peran serta atau partisipasi masyarakat bukan dimaknai secara konseptual, tetapi lebih kepada keterlibatan secara aktif dalam merencanakan, implementasi dan evaluasi serta pengembangan program aksi dan diri dalam manajemen perubahan. Partisipasi yang baik membuka ruang dan kesempatan penduduk untuk meraih tingkat pemberdayaan yang tingkat tinggi. (Syakrani: 2009: hal 40).

Pasca reformasi, ada banyak perubahan dalam cara mengurus dan mengatur negara, termasuk dalam menempatkan posisi masyarakat lokal yang telah termarginalkan. Sejumlah undang-undang mengatur tentang pengakuan masyarakat adat. Antara lain: UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan mengatur tentang perlunya membuat format dan formulasi model pendidikan yang merespons kebutuhan masyarakat adat, UU No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan mengatur mengenai keharusan pemerintah daerah mengakui masyarakat adat agar hutan adatnya bisa segera diakui, UU No.7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air mengakui pola-pola pengaturan air berbasis adat, UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi menerima identitas masyarakat Adat sebagai pemohon dalam mengajukan *judicial review* undang-undang.

Meski mengalami kemajuan, pada bagian lain peraturan-peraturan tersebut justru membatasi secara ketat pengakuan masyarakat adat lewat sejumlah prosedur yang rumit. Salah satu persyaratan REDD adalah dapat dipastikannya partisipasi dan manfaat bagi masyarakat. Kajian tentang keberadaan masyarakat dan peluang pelibatannya dalam REDD dimulai tahun 2009 dan berlangsung hingga sekarang. Akan tetapi sampai saat ini belum ada kejelasan status dari masyarakat adat dalam mekanisme pengurangan emisi karbon dari deforestasi dan degradasi hutan atau REDD. Dalam LoI Indonesia dan Norwegia juga tidak diatur secara jelas mengenai posisi masyarakat adat dalam pelaksanaan program REDD.

Masyarakat Adat adalah masyarakat hukum adat yang turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena memiliki ikatan pada asal-usul leluhur serta pranata ekonomi, politik, sosial dan hukumnya sendiri (Kompas: 13 September 2010). Masyarakat adat memiliki ketergantungan kuat terhadap lingkungan hidup yang ditempatinya sehingga perubahan lingkungan hidup dan pengelolaannya berdampak signifikan terhadap penghidupan mereka. Proyek REDD banyak diklaim sebagai proyek yang membatasi bahkan memperkecil akses masyarakat adat pada hutan yang menjadi sumber penghidupan mereka.

Keberlangsungan masyarakat adat membutuhkan lebih dari sekedar perlindungan dasar wilayah mereka, namun meliputi institusi, kebiasaan, dan hukum. Jaminan/melindungi basis wilayah dari masyarakat adat tanpa melindungi norma-norma dan institusi mereka yang terkait dengan tanah atau wilayah tidak mempunyai arti apa-apa. Hak masyarakat adat adalah sebuah hak ekonomi, sosial dan budaya yang dilindungi oleh Kovenan Internasional mengenai Hak Azasi Manusia (HAM). Untuk Indonesia hak masyarakat adat diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, mulai dari UUD 1945 (pasal 18 B, pasal 28 ayat (3), serta pasal 33 ayat (3)), (TAP MPR-RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam), maupun Undang-Undang (UU Nomor 5 tahun 1960 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan, UU Nomor 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pertambangan, UU Nomor 5 tahun 1985 tentang Perikanan, UU Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Azasi Manusia, UU Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, UU Nomor 7 tahun 2004 tentang pengelolaan Sumber Daya Air, Perpu Nomor 1 tahun 2004 tentang Kehutanan, Permenhut No. 30 tahun 2009 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD).

Untuk pelaksanaan PKHB, masyarakat adat yang dimaksud adalah sejumlah kelompok manusia yang tinggal di beberapa kampung yang ada di sekitar proyek PKHB. Kampung yang berada di kawasan hulu sungai antara lain; kampung di hulu Kelay, Long Pai, Long Sului, Long Lamcin, Long Boy, Long Dohung dan Merabu. Kawasan KBNK: Merapu, Sido Bangen, Lesan Dayak, Merasa. Kampung Transmigran; Labanan Makarti, Labanan Jaya, Labanan Makmur dan Melati Jaya, dan Kampung Pesisir; Mataritip, Tanjung Batu, Semanting, dan Kasay. Konsep Masyarakat Adat dalam Proyek PKHB bukan menjadi permasalahan yang signifikan. Hal ini dikarenakan dalam kawasan pelaksanaan program tidak terdapat istilah masyarakat adat. Yang ada hanyalah izin melintas di areal hutan bagi mereka untuk situs pemakaman dan tempat-tempat yang dikeramatkan, sehingga kondisi yang ada adalah pemberian izin bagi masyarakat tersebut, utamanya izin tersebut diberikan oleh pemilik konsensi hutan (pemilik HPH, perusahaan tambang dan perkebunan).

Sejak awal dicetuskannya REDD, muncul berbagai macam respon dan tindakan seputar pelaksanaan implementasi program REDD. Mulanya REDD hanya memfokuskan pada kegiatan metodologis dan teknis saja, akan tetapi perhatian saat ini beralih pada kerangka hukum untuk pelaksanaan mekanisme REDD internasional di suatu negara. Hal ini dimaksudkan untuk mempersiapkan kerangka *satu paket* REDD sebagai perangkat legislatif yang siap pakai. Berawal dari adanya dukungan negara maju, yang dimulai dalam

bentuk penyediaan bantuan teknis dan pendanaan untuk membangun struktur kelembagaan dan teknis yang akan memudahkan pelaksanaan proyek-proyek REDD. Berikutnya dengan menciptakan permintaan kredit REDD yang mungkin dihasilkan di negara berkembang. Selain itu berbagai macam model pendekatan dilakukan berbagai negara untuk mendekati permasalahan kehutanan.

Bentuk respon negara-negara terhadap implementasi program REDD secara garis besar menjadi 3 yaitu:

1. Internalisasi REDD dalam negeri masing-masing; secara signifikan dimulai dengan perbaikan pada kerangka legal terlebih dahulu. Negara-negara yang melakukan proses ini antara lain: Australia, Brazil, Guyana, Indonesia dll ([www.terrestrialcarbon.org](http://www.terrestrialcarbon.org))
2. REDD menjadi “Pioneer” bagi kegiatan lainnya; dengan penetapan beberapa *Demonstration Activities* di beberapa provinsi di Indonesia menjadi sebuah ajakan kepada lembaga atau organisasi lainnya untuk peduli terhadap gerakan penanggulangan terhadap perubahan iklim.
3. Mobilisasi Dana Internasional  
Ditandatanganinya Lol Indonesia-Norwegia menjadi sebuah sinyallemen positif yang meyakinkan negara-negara lain untuk memberikan bantuan finansialnya dalam pengembangan program karbon hutan lebih lanjut.

Sedangkan upaya yang dilakukan pemerintah Indonesia adalah: dengan mengasosiasikan diri pada Kopenhagen Accord, maka bukti dukungan Indonesia adalah secara sukarela akan mengurangi emisi secara mandiri sebesar 26% pada 2020 dari keadaan pada tahun 1990 (kondisi *Business As Usual*). Cara yang dilakukan antara lain, melalui (1) pengelolaan lahan gambut secara lestari, (2) pengurangan laju deforestasi dan degradasi hutan, (3) pembangunan proyek penyerapan karbon di sektor kehutanan dan pertanian, (4) mendorong efisiensi energy, (5) pengembangan alternatif sumber energy terbarukan, (6) pengurangan limbah padat dan cair, dan (7) perubahan moda transportasi rendah emisi. Sektor kehutanan masuk ke dalam aksi mitigasi 1-3. Sedangkan Kementrian Kehutanan juga mengeluarkan RANSTRANAS REDD+ sebagai acuan pelaksanaan implementasi REDD, dibentuk pula Satgas REDD dan Dewan Nasional Perubahan Iklim.

Adapun upaya yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten Berau adalah perbaikan strategi pada sektor peraturan dan kebijakan, kelembagaan, keterlibatan pemangku kepentingan dan masyarakat adat serta pada sektor pendanaan dan yang paling terpenting dengan adanya PKHB ini mengupayakan posisi tawar Indonesia dalam setiap negosiasi perubahan iklim.

### **Daftar Pustaka**

#### **BUKU**

- Salim, Emil. 2010. *Ratusan Bangsa Merusak Satu Bumi*, Jakarta: KOMPAS
- Ida Aju PR, 2003, *Kemana Harus Melangkah Masyarakat, Hutan dan Perumusan Kebijakan di Indonesia*, Jakarta: YOI
- Iwan J. Azis, 2010, *Pembangunan Berkelanjutan Peran dan Kontribusi Emil Salim*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Keraf, Sonny. 2010. *Krisis dan Bencana Lingkungan Hidup Global*, Jakarta: Kanisius
- Parsons, Wayne. 2001. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Jakarta: Kencana
- \_\_\_\_\_.1995. *Public Policy an Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar: Cheltenham, UK.

#### **JURNAL**

- Haas, Peter M., 1992, 'Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination', *jstor.org: International Organization*, vol 46 no 1, page 1-35
- Jonsson, Christer, Jonas Tallberg, 1998, 'Compliance and Post Agreement Bargaining', *SAGE Publications : European Journal of International Relations* Copyright Vol 4 (4): 371-408
- Prisma*, Perubahan Iklim dan Tantangan Peradaban, LP3ES, Vol 29 April 2010.

#### **MAKALAH dan LAPORAN:**

- Strategi REDD-INDONESIA *Fase Readiness 2009-2012 dan Progress Implementasinya*, Disampaikan pada peluncuran Demonstration Activities-REDD Indonesia, Jakarta 6 Januari 2010.
- REDD An Options Assessment Report, Prepared for The Government of Norway, Meridian Institute, Maret 2009, [www.REDD-OAR.org](http://www.REDD-OAR.org)
- Laporan Akhir Workshop: Pemahaman Kriteria dan Kesiapan Kaltim sebagai Provinsi Percontohan REDD+ dalam Kerangka Lol Indonesia-Norway, Samarinda 20 Juli 2010.
- Rancangan Strategi Nasional REDD+, Revisi tanggal 18 November 2010.